

Irena Głuszyńska

## UWARUNKOWANIA FORMALNO-PRAWNE PROCESU ROZSZERZANIA UNII EUROPEJSKIEJ\*

Unia Europejska stoi w obliczu kolejnego, piątego rozszerzenia<sup>1</sup>. Przystąpienie do struktury unijnej nowego państwa oznacza jego podporządkowanie się regułom elitarnego i wymagającego klubu państw. Podporządkowanie się polega na dostosowaniu własnego prawodawstwa do standardów wspólnie wypracowanych przez kraje członkowskie, od momentu podpisania pierwszego traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali do momentu wejścia w życie umowy przystąpienia. Zasadniczym skutkiem przystąpienia państwa do Unii Europejskiej jest uzyskanie przez takie państwo pełni praw państwa członkowskiego i konieczność wypełnienia zobowiązań wynikających z członkostwa.

Państwo decydując się na przystąpienie do UE, musi przystąpić do Unii jako całości, to znaczy do wszystkich trzech filarów. Jest zobowiązane przyjąć cały dorobek prawny UE, tzn. prawo pierwotne, prawo stanowione, łącznie z *acquis communautaire*. Przedmiotem negocjacji akcesyjnych są zasady stosowania i harmonogram wprowadzania wspólnotowego dorobku prawnego. Zasady negocjacji zostały ustalone podczas pierwszego rozszerzenia Wspólnot Europejskich, które objęło Wielką Brytanię, Irlandię i Danię<sup>2</sup>. Podczas szczytu w Hadze w grudniu 1969 roku uzgodniono procedurę negocjowania akcesji. Przyjęty wtedy komunikat sześciu krajów członkowskich Wspólnot Europejskich stwierdzał, że kandydaci

---

\* Artykuł napisany na konferencję pt. „Przemiany w Unii Europejskiej” zorganizowaną przez Krakowską Szkołę Wyższą im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w 2002 roku.

<sup>1</sup> W rozszerzeniu czwartym, które rozpoczęło się złożeniem wniosku o przyjęcie do Wspólnot przez Austrię, Finlandię, Szwecję i – ponownie – Norwegię. Po raz pierwszy rozszerzenie dokonywało się na nowych zasadach, określonych w artykule O Traktatu o Unii Europejskiej. Artykuł ten, wprowadzając jednolite członkostwo w Unii, zamiast członkostwa w poszczególnych Wspólnotach, wpłynął na zmiany w procedurze negocjacji: w stosunku do państwa kandydującego toczyło się bowiem jedno postępowanie, a nie, jak dotychczas, oddzielne postępowania w sprawie członkostwa w EWG i EURATOM-ie oraz w EWWiS. Drugą nowością był wymóg uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego.

<sup>2</sup> Negocjacje akcesyjne prowadziła również Norwegia, jednak Traktat Akcesyjny w referendum ogólnonarodowym został odrzucony.

powinni wyrazić zgodę na postanowienia Traktatu EWG oraz tzw. *finalite politique*, czyli całość polityki integracyjnej, która obejmowała deklaracje polityczne dotyczące kierunków integracji oraz *acquis*<sup>3</sup>. Ostatecznie zadecydowano wówczas, że wspólnotowy dorobek prawny i kształt polityki Wspólnot Europejskich jest nienegocjowalny. Wpływ na to miała Francja, która zaproponowała, żeby kraj kandydujący przystępował do Wspólnot Europejskich przygotowany. Oznaczało to, że powinien spełniać kryteria zdrowej gospodarki oraz zakończyć dostosowanie do członkostwa we Wspólnotach. Negocjacje dotyczyły miały jedynie tych fragmentów *acquis*, które nie mogły być dostosowane do momentu akcesji i dlatego państwa negocjujące mogą wnioskować o przedłużone okresy przejściowe. Podczas obecnego rozszerzenia charakter okresów przejściowych został określony w ogólnym stanowisku negocjacyjnym Unii Europejskiej wobec kandydatów. Unia potwierdziła, że okresy przejściowe są wyjątkowe, ograniczone co do zakresu i czasu trwania oraz określone przez plan wdrażania *acquis*, nie mogą powodować zmian zasad działania i polityki UE, ani zakłócenia jej właściwego działania lub prowadzić do zakłócenia konkurencji<sup>4</sup>.

Przyjęcie praw i obowiązków przez nowe państwo członkowskie może spowodować wprowadzenie adaptacji technicznych oraz w wyjątkowych przypadkach czasowych derogacji (nie stałych) i okresów dostosowawczych, które są określone w trakcie negocjacji akcesyjnych, ale które w żaden sposób nie mogą oznaczać wprowadzenia zmian w prawie Wspólnoty<sup>5</sup>.

Przystąpienie jest procesem dobrowolnym. Podjętym zarówno przez Unię, jak i przez kraj przystępujący. Proces ten jest inicjowany przez zainteresowane państwo. Do tej pory nie zdarzyło się, by Wspólnota sama uruchomiła proces rozszerzenia lub zachęcała jakieś państwo do przyłączenia się do niej. Państwo pragnące zostać członkiem Unii, po ocenie korzyści i kosztów związanych z tą decyzją, uruchamia proces przyjęcia – jest to pierwszy warunek proceduralny<sup>6</sup>.

Najbliższe poszerzenie Unii Europejskiej będzie miało charakter odmienny od poprzednich, bowiem w jego wyniku nastąpi prawie podwojenie członków Unii Europejskiej. Dopiero ono będzie stanowiło realizację głównego i nadrzędnego celu, jaki mieli przed sobą ojcowie założyciele Wspólnot Europejskich, mianowicie przezwyciężenie skutków najtragiczniejszego rozdziału europejskiej historii, to jest II wojny światowej<sup>7</sup>.

Wraz z przyjęciem do Unii Europejskiej państw Europy Środkowo-Wschodniej, Unia przestanie być swoistego rodzaju elitarnym klubem zamożnych państw zachodnioeuropejskich, a stanie się naturalnym i powszechnym systemem organizującym ład polityczny i społeczno-gospodarczy w Europie.

---

<sup>3</sup> Zob. A. Michoński, *Aspekty proceduralne negocjacji akcesyjnych*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej, prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 653.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 654.

<sup>5</sup> Za: V. M. Reyes, *Reguły gry czyli o negocjacjach akcesyjnych i łączeniu się Europy*, Warszawa 2000, s. 27.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 28.

<sup>7</sup> Zob. D. Huebner, *Polska w rozszerzonej Unii Europejskiej*, [w:] *Modernizacja i wiara. Rola Kościoła katolickiego w procesie integracji europejskiej*, Gliwice 2002, s. 28.

## Podstawa prawna przyjęcia

Jedyną podstawą prawną przyjęcia państwa do Unii Europejskiej stanowi artykuł 49 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>8</sup>. Poprzednio warunki przyjęcia nowego państwa członkowskiego były określone w poszczególnych traktatach ustanawiających Wspólnotę Europejską. Artykuł 98 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, art. 237 Traktatu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz art. 205 Traktatu Europejskiej Agencji Energii Atomowej. Przy czym poszczególne regulacje różniły się między sobą.

Podstawą prawną przyjęcia państwa do EWWiS była jednogłośnie decyzja Rady, natomiast podstawą uzyskania członkostwa w EWG i EWEA była umowa międzynarodowa. W myśl art. 49 TUE

Każde państwo europejskie, które szanuje zasady określone w artykule 6 ustęp 7, może ubiegać się o członkostwo w Unii. Składa ono swój wniosek do Rady, która podejmuje decyzje jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjętej bezwzględną większością głosów jego członków.

Warunki przyjęcia i niezbędne w związku z tym przyjęciem dostosowania do traktatów, na których zasadza się Unia, są przedmiotem umowy między Państwami Członkowskimi a państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się strony zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

Artykuł 49 TUE określa po pierwsze ogólne przesłanki, które warunkują przystąpienie państwa do Unii Europejskiej. Po drugie wewnętrzną procedurę w Unii Europejskiej, która określa sposób przyjmowania nowego państwa. Po trzecie obszar regulacji traktatu akcesyjnego, który jest podstawą członkostwa w Unii i który reguluje warunki przyjęcia oraz niezbędne w związku z tym przyjęciem dostosowania do traktatów tworzących Unię. Po czwarte procedurę związania się traktatem akcesyjnym, która jest realizacją wymogów konstytucyjnych ratyfikacji w „umawiających się państwach”<sup>9</sup>.

## Warunki przyjęcia państwa do UE

Zostały ogólnie określone w zdaniu pierwszym art. 49 TUE, ponadto dodatkowo precyzuje je Rada Europejska w innych dokumentach Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie ma deklaracja, przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze w dniach 21-22 czerwca 1993 r. Szefowie państw i rządów po raz pierwszy wyrazili zgodę na przystąpienie do Unii Europejskiej państw stowarzyszonych tak szybko, jak będą mogły wziąć na siebie obowiązki wynikające z członkostwa poprzez spełnienie wymaganych warunków gospodarczych i politycznych.

<sup>8</sup> Jest to dawny art. O Traktatu o Unii Europejskiej, zob. *Dokumenty europejskie*, t. 3, s. 91.

<sup>9</sup> Zob. J. Barcz, *Aspekty prawne procesu rozszerzania UE*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, Warszawa 2002, s. 395.

W dokumencie tym zostały sprecyzowane tzw. kryteria kopenhaskie warunkujące członkostwo w Unii Europejskiej. W wyżej wymienionym dokumencie stwierdzono między innymi:

Państwa stowarzyszone Europy Środkowej i Wschodniej, które wyrażą taką chęć, zostaną członkami Unii. Państwa te zostaną przyjęte do Unii, gdy tylko będą w stanie wypełnić obowiązki wynikające z członkostwa, poprzez spełnienie odpowiednich warunków politycznych i gospodarczych. Członkostwo w Unii wymaga:

- \* osiągnięcia przez państwo kandydujące stabilności w dziedzinie instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości narodowych,
- \* istnienie sprawnej gospodarki rynkowej oraz posiadanie zdolności pozwalających sprostać presji konkurencji i siłom rynkowym wewnątrz Unii,
- \* zdolności do przyjęcia obowiązków wynikających z członkostwa, łącznie z przestrzeganiem celów unii politycznej, gospodarczej oraz monetarnej.

Zdolność Unii do przyjęcia nowych członków, przy jednoczesnym zachowaniu tempa integracji europejskiej jest również ważnym czynnikiem, leżącym w ogólnie pojętym interesie zarówno Unii, jak i państw kandydujących do członkostwa.

Podczas szczytu w Kopenhadze określone zostało jeszcze jedno kryterium, ale ono odnosiło się do sytuacji wewnętrznej w Unii. Zwrócono uwagę na konieczność wypracowania zdolności instytucjonalnej Unii, aby mogła przyjąć nowych członków nie ograniczając tempa integracji, czyli możliwość rozszerzenia Unii uzależniono od przeprowadzenia reform instytucjonalnych wewnątrz Unii. Natomiast niewątpliwie deklaracja ta otworzyła drogę i spowodowała, że zaczęły napływać wnioski kolejnych państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Podczas kolejnego spotkania Rady Europejskiej w grudniu 1994 r. w Essen Unia potwierdzając możliwość przyjęcia państw, które tego pragną, opracowała strategię podtrzymywania możliwości przyjęcia państw, które tego pragną, obradujących na poziomie ministrów oraz głów państw i szefów rządów. Rozwiązanie to istotnie poszerzyło zakres kontaktów politycznych między krajami kandydującymi a UE.

Dotychczas podstawowym forum współpracy były konsultacje na najwyższym szczeblu<sup>11</sup> oraz Rada Stowarzyszenia na szczeblu ministerialnym. Podczas szczytu w Madrycie 15-16 grudnia 1995 r., który dotyczył rozpoczęcia przygoto-

<sup>10</sup> Szerzej nt. temat zob.: A. Nowak-Far, *Droga Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 441; J. Barcz, *Prawne aspekty procesu rozszerzenia Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 396.

<sup>11</sup> Były to spotkania prezydenta państwa z przewodniczącym Rady Europejskiej i KE. Po stronie kandydujących państw były oceniane krytycznie, ponieważ nie tworzyły ram dla rzeczywistego dialogu. Niewątpliwym osiągnięciem tego spotkania było wyznaczenie daty rozpoczęcia procesu negocjacji na 30 marca 1996 r., zob. A. Nowak-Far, *Droga Polski...*, s. 443.

wań do negocjacji akcesyjnych z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, stwierdzono, że ich przyjęcie staje się możliwe dzięki:

- 1) zmianom systemów polityczno-gospodarczych oraz rozwojowi gospodarki rynkowej,
- 2) przystosowaniu ich struktury administracyjnej,
- 3) stworzeniu stabilnego środowiska gospodarczego i pieniężnego<sup>12</sup>.

Podczas tego spotkania Rada Europejska zaleciła Komisji Europejskiej, aby przedstawiła ona swoją opinię (*avis*) na temat wniosków złożonych przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej, oraz żeby opracowała sprawozdanie najbardziej prawdopodobnych skutków rozszerzenia Unii, ze szczególnym uwzględnieniem wspólnej polityki rolnej i polityki strukturalnej, miało ono zawierać również informacje na temat przyszłego finansowania działalności Unii po przyjęciu nowych państw<sup>13</sup>.

Biorąc pod uwagę art. 49 TUE i wymienione dokumenty, można określić następującą listę warunków, jakie powinno spełniać państwo kandydujące, aby uzyskać członkostwo w Unii:

- 1) na pierwszym miejscu wymóg „europejskości”. Pojęcie to nie zostało nigdzie dokładnie określone, a w praktyce jest traktowane dość elastycznie, jeśli uwzględni się, że Turcja ma status państwa kandydującego do członkostwa; realistyczna jest też perspektywa ubiegania się o członkostwo w UE państw nie leżących „w Europie”, np. z Basenu Morza Śródziemnego, czy niektórych państw azjatyckich<sup>14</sup>,
- 2) wymóg „funkcjonującej demokracji”: nastąpiła w tej dziedzinie znacząca ewolucja – w poprzednim brzmieniu art. 49 (dawny art. 0) TUE nie zawierał wyraźnego nawiązania do art. F (obecny art. 6) TUE. Dopiero Traktat Amsterdamski, precyzując art. 6 wprowadził jednocześnie do art. 49 bezpośrednie nawiązanie do art. 6 ust. 1 („Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, szanowania praw człowieka, podstawowych wolności oraz państwa prawnego. Zasady te są wspólne dla wszystkich Państw Członkowskich”). Tym samym dokonano „uwspólnotowienia” pierwszego kryterium kopenhaskiego, które obecnie jest zaliczane do prawa pierwotnego<sup>15</sup>.
- 3) wymóg funkcjonującej gospodarki rynkowej, oznacza w praktyce nabycie przez państwa takiej zdolności, aby mogły one wywiązywać się z zobowiązań przynależących do unii gospodarczej, politycznej i pieniężnej oraz powinny uzyskać zdolność sprostania konkurencji i wymogom rynkowym wewnątrz Unii,
- 4) warunkiem koniecznym jest zdolność przyjęcia nowych członków przez Unię Europejską: fala obecnego rozszerzenia będzie całkowicie odmienna od poprzednich, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Po raz pierwszy państwa członkowskie prowadzą negocjacje z tak dużą liczbą kandy-

<sup>12</sup> Zob. V. M. Reyes, *Reguły...*, s. 27.

<sup>13</sup> KE realizując owo zalecenie 26 IV 1996 r. wystosowała do państw ubiegających się o członkostwo w UE specjalny kwestionariusz, który zawierał pytania do 23 obszarów. Na podstawie uzyskanych informacji KE opracowała swoją opinię, którą przedłożyła 16 IV 1997 r. (zob. A. Nowak-Far., *Droga Polski do Unii...*, s. 444).

<sup>14</sup> Zob. J. Barcz, *Prawne aspekty procesu rozszerzenia Unii Europejskiej...*, s. 397.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 398.

datów – obecnie jest ich 12, dotychczas prowadzono rokowania równolegle najwyżej z 4 państwami. Ponadto kraje kandydujące wywodzą się z części Europy leżącej niegdyś po drugiej stronie żelaznej kurtyny. Fakt ten nadaje kolejnemu rozszerzeniu Unii Europejskiej niezwykle istotny wymiar polityczny i sprawia, że będzie ono przełomowym krokiem na drodze do zjednoczenia całego kontynentu.

Wymienione wymogi, warunkujące uzyskanie członkostwa są w odniesieniu do państw kandydujących na bieżąco kontrolowane. Podczas posiedzenia w grudniu 1997 r. w Luksemburgu, Rada Europejska zadecydowała na wniosek Komisji Europejskiej, iż począwszy od 1998 r. Komisja Europejska przedkładać jej będzie okresowe raporty na temat postępów poszczególnych państw kandydujących na drodze do Unii Europejskiej. Pierwsze takie raporty zostały przedłożone przez Komisję Europejską w listopadzie 1998 r., kolejne są przedkładane co roku zwykle na przełomie października i listopada. Oceniają one stopień wypełniania przez państwa kandydujące warunków.

Szczególne dodatkowe wymogi sformułowała Rada Europejska w odniesieniu do państw, którym podczas posiedzenia w Helsinkach 10-11 XII 1999 r. przyznano status kandydatów. W grupie tej znalazły się następujące państwa: Bułgaria, Litwa, Łotwa, Malta, Rumunia, Słowacja i Turcja. Rada Europejska zwróciła się do tych państw o załatwienie otwartych jeszcze sporów terytorialnych i innych związanych z tym kwestii oraz zapowiedziała monitorowanie sytuacji i wyraziła oczekiwanie, że sprawy te zostaną załatwione najpóźniej do końca 2000 r.

Osiągnięcie przez Unię zdolności do przyjęcia nowych państw członkowskich przebiegało w dwóch etapach:

- pierwszy etap obejmował reformę budżetu UE, która koncentrowała się na sfinansowaniu zbliżającego się rozszerzenia. Stosowną reformę przeprowadzono w ramach programu Agenda 2000, przedłożonego przez Komisję Europejską w VII 1997 r. i zaakceptowanego przez Radę Europejską podczas posiedzenia w Berlinie w marcu 1998 r.,
- drugi etap obejmował przygotowanie instytucjonalne Unii Europejskiej do działania w warunkach prawie podwojenia liczby państw członkowskich. Problemy te były przedmiotem obrad Konferencji Międzyrządowej 2000, a zatwierdzone na szczęblu politycznym przez Radę Europejską podczas posiedzenia w Nicei 7-11 XII 2001 r.

Poza kryterium formalnym, służącym ocenie stanu przygotowań państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej, istnieją kryteria proceduralne, które szczegółowo określają działania, jakie obie zainteresowane strony muszą podejmować krok po kroku w całym procesie dostosowania państwa kandydującego do wymogów Unii. Obejmują one również wzajemną wymianę informacji. Są to warunki określające sposób dochodzenia do członkostwa w Unii, ale nie są warunkiem członkostwa jako takiego.

## Procedura przyjęcia nowego państwa

Artykuł 49 określa procedurę przyjęcia nowego państwa członkowskiego. Obejmuje ona trzy obszary, które się wzajemnie nakładają i uzupełniają:

- 1) procedura wewnątrzunijna, czyli powiązanie procesu przyjęcia nowego państwa ze spełnieniem pewnych wymogów po stronie Unii Europejskiej,
- 2) negocjacje akcesyjne, które prowadzą do uzgodnienia tekstu traktatu akcesyjnego; prowadzone są między państwem kandydującym a państwami członkowskimi,
- 3) procedura prawnomiędzynarodowa, która prowadzi do związania się traktatem akcesyjnym przez wszystkie umawiające się państwa<sup>16</sup>.

Zainteresowane państwo składa wniosek o członkostwo do Rady Europejskiej na ręce przewodniczącego<sup>17</sup>. Rada Europejska decyduje o rozpoczęciu procedury i zwraca się do Komisji Europejskiej o opinię wstępną dotyczącą stopnia spełnienia przez państwo przedkładające wniosek wymogów członkostwa. Komisja Europejska przedkłada Radzie Europejskiej opinię wstępną o państwie zgłaszającym wniosek.

Rada Europejska podejmuje decyzję jednogłośnie w sprawie przyznania danemu państwu statusu kandydata i decyduje o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych.

Podczas posiedzenia w Luksemburgu w grudniu 1997 r. Rada Europejska przyznała status kandydatów i postanowiła rozpocząć negocjacje akcesyjne z Czechami, Cyprzem, Estonią, Polską, Słowenią i Węgrami. Określano tę grupę państw mianem pierwszej grupy kandydatów lub grupą luksemburską, a negocjacje akcesyjne z tymi państwami rozpoczęły się 31 marca 1998 r.

W Helsinkach w grudniu 1999 r. Rada Europejska przyznała status kandydatów i rozpoczęła negocjacje akcesyjne z Bułgarią, Litwą, Łotwą, Malta, Rumunią i Słowacją. Turcji przyznano status kandydata, lecz postanowiono nie rozpoczynać z nią jeszcze negocjacji akcesyjnych. Grupę tę określono jako drugą grupę państw kandydujących lub jako grupę helsińską, a negocjacje akcesyjne z nią rozpoczęły się 14 lutego 2000 r.

Negocjacje dotyczące rozszerzenia Unii Europejskiej odbywają się podczas Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej. Jest to instrument instytucjonalny powołany na czas trwania negocjacji jako forum spotkań pomiędzy państwami członkowskimi a krajami kandydującymi. Negocjatorami ze strony Unii Europejskiej w czasie Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej są wszystkie państwa członkowskie. Ich stanowiska negocjacyjne reprezentuje kraj aktualnie sprawujący prezydencję Unii.

Zgodnie z zasadami przyjętymi przez Radę Unii Europejskiej w 1997 roku, spotkania w ramach Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej odbywają się na szczeblu szefów delegacji (ministrów spraw zagranicznych państwa kandydującego oraz państw członkowskich) lub na szczeblu zastępców szefów delegacji (głów-

<sup>16</sup> Ibidem, s. 398.

<sup>17</sup> Następujące państwa kandydujące przedłożyły wnioski o członkostwo: Turcja 14 IV 1987, Cypr 4 VII 1990, Malta 14 VII 1990, Węgry 1 IV 1994, Polska 8 IV 1994, Rumunia 22 VI 1995, Słowacja 27 VI 1995, Łotwa 13 X 1995, Estonia 24 XI 1995, Litwa 8 XII 1995, Bułgaria 14 XII 1995, Czechy 17 I 1996, Słowenia 10 VI 1996.

nego negocjatora i członków COREPER-u). Każda z sesji Konferencji obejmuje oddzielny zakres zagadnień o zróżnicowanym stopniu złożoności.

Zasady leżące u podstaw negocjacji o członkostwo Polski w UE obowiązywały także podczas wcześniejszych rozszerzeń Unii Europejskiej. Zostały one szczegółowo przedstawione delegacji polskiej podczas sesji Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej Polska – Unia Europejska w dniu 23 kwietnia 1998 roku w Brukseli. Unia Europejska sformułowała podstawowe zasady, według których prowadzone są negocjacje:

- 1) stanowiska stron wobec problemu negocjacyjnego w jednym obszarze nie wpływają na stanowiska stron w innych obszarach negocjacyjnych,
- 2) uzgodnienia częściowe osiągnięte podczas negocjacji nie są traktowane jako ostateczne, dopóki umowa nie zostanie zawarta w całości, czyli do momentu uzgodnienia tekstu Traktatu Akcesyjnego,
- 3) państwo kandydujące na wstępie negocjacji deklaruje wolę przyjęcia całego dorobku prawnego UE,
- 4) propozycje okresów przejściowych może zgłosić zarówno państwo kandydujące, jak i Unia Europejska; pozwalają one w pełni przystosować się obu stronom do sytuacji wynikającej z rozszerzenia.

Negocjacje akcesyjne, ze względu na specyfikę przedmiotu rokowań, różnią się od tradycyjnych negocjacji handlowych następującymi elementami: 1) obydwie strony biorące udział w negocjacjach łączy wspólny cel: wzmocnienie państwa kandydującego, tak aby mogło ono jak najlepiej korzystać z praw oraz wywiązywać się z obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej; 2) państwo kandydujące do Unii Europejskiej negocjuje z piętnastoma państwami członkowskimi, zaś Komisja Europejska spełnia tylko rolę pośrednika pomiędzy państwami kandydującymi a członkowskimi; należy podkreślić zatem ogromne znaczenie działalności dyplomatycznej i lobbingu, który jest prowadzony przez państwa kandydujące nie tylko w Brukseli, lecz również w stolicach państw członkowskich; 3) wdrożenie standardów unijnych wiąże się w niektórych dziedzinach z dużymi nakładami finansowymi; wynegocjowane okresy przejściowe umożliwiają całkowite przyjęcie *acquis communautaire* w ramach czasowych wybiegających poza datę przystąpienia kraju do UE; 4) negocjacje akcesyjne służą także ustaleniu wkładu kraju ubiegającego się o członkostwo w Unii Europejskiej do budżetu ogólnego Wspólnot; określeniu sposobu uczestnictwa nowego państwa członkowskiego w politykach unijnych, w tym w systemie funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i funduszy rolnych; zdefiniowaniu wyjątków od generalnych zasad zawartych w Traktatach Założycielskich Wspólnot i Unii, jeśli takie zostały uzgodnione podczas negocjacji.

Istotną rolę merytoryczną spełniają w toku negocjacji akcesyjnych po stronie UE Rada Europejska i Rada do Spraw Ogólnych – jako instytucje międzyrządowe – oraz Komisja Europejska. Odpowiedzialna jest ona za etap przeglądu prawa i spełnia funkcje koordynacyjno-merytoryczne podczas negocjacji merytorycznych. W ramach Komisji Europejskiej, wiodącą rolę odgrywa w zagadnieniach merytorycznych Dyrekcja Generalna do Spraw Rozszerzenia, w której skład wchodzi



zespoły do spraw poszczególnych krajów kandydujących. Odpowiada ona za: przeprowadzenie przeglądu prawa, przygotowuje wspólne stanowisko negocjacyjne państw członkowskich UE, przygotowuje projekty aktów prawnych dotyczących negocjacji akcesyjnych oraz koordynuje działania techniczne.

Zespołem do spraw Polski kieruje Françoise Gaudenzi, na czele DG ELARG stoi dyrektor Eneko Landaburu, a dyrekcja podlega komisarzowi do spraw rozszerzenia Günterowi Verheugenowi<sup>18</sup>. Negocjacje akcesyjne przebiegają w dwóch etapach.

**I etap to tzw. przegląd prawa**, który obejmuje: sesje wielostronne. Biorą w niej udział wszystkie państwa kandydujące, podczas takich sesji eksperci Komisji Europejskiej omawiają zasób prawny Unii Europejskiej w danym obszarze negocjacyjnym, zaś państwa kandydujące mogą się zwrócić o niezbędne wyjaśnienia.

Sesje dwustronne, które prowadzone są przez przedstawicieli Komisji Europejskiej indywidualnie z poszczególnymi państwami kandydującymi. Podczas tych sesji badany jest stopień zgodności prawa krajowego państwa kandydującego z prawem Unii Europejskiej, rozmowy są prowadzone na podstawie przedkładanych przez Komisję Europejską list przeglądu prawa. Lista A obejmuje wiążące akty prawne UE, a lista B różnego rodzaju istotne akty o charakterze niewiążącym. Etap ten kończy się po stronie Unii Europejskiej sporządzeniem stosownego raportu, natomiast po stronie państwa kandydującego zostaje określony stopień zgodności swego prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej. Tutaj możliwe są trzy sytuacje:

- 1) państwo stwierdza, że w danym obszarze negocjacyjnym prawo krajowe odpowiada wymogom prawa UE,
- 2) istnieją problemy natury technicznej, ale w momencie uzyskania członkostwa prawo krajowe uzyska zgodność z prawem UE,
- 3) istnieją zasadnicze problemy wymagające negocjacji i uzgodnienia okresów przejściowych, w celu dostosowania własnego prawa do prawa UE.

Stanowisko negocjacyjne jest przekazywane w Brukseli ambasadorowi państwa członkowskiego przy WE, które sprawuje prezydencję.

Polska, podobnie jak inne państwa dążące do członkostwa w Unii Europejskiej, rozpoczęła negocjacje akcesyjne od przeglądu prawa krajowego pod kątem jego zgodności z dorobkiem prawnym Wspólnot. Spotkania dotyczące przeglądu prawa prowadzone były przez Komisję Europejską i odbywały się w Brukseli.

<sup>18</sup> Günter Verheugen – Komisarz Unii Europejskiej do Spraw Rozszerzenia (ur. w 1948 r.) jest niemieckim politykiem pełniącym obecnie funkcję komisarza odpowiedzialnego za rozszerzenie Unii Europejskiej. Upřednio był on rzecznikiem Socjalistycznej Partii Niemiec oraz członkiem jej zarządu. Z wykształcenia jest historykiem i socjologiem.

Eneko Landaburu – Dyrektor Generalny Dyrekcji do Spraw Rozszerzenia (DG ELARG), Hiszpan, z wykształcenia prawnik i ekonomista, był profesorem na Wolnym Uniwersytecie Brukselskim oraz deputowanym do Parlamentu Kraju Basków.

Françoise Gaudenzi – Dyrektor Zespołu do Spraw Polski w Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej do Spraw Rozszerzenia Główna Negocjator do Spraw Polski, Francuzka, jest prawnikiem, specjalistą z zakresu prawa międzynarodowego i politykologiem. Podczas swej 30-letniej kariery w Komisji Europejskiej zajmowała szereg znaczących stanowisk, między innymi głównego doradcy w komisji zajmującej się przygotowaniami do procesu rozszerzenia Unii. Obecnie Françoise Gaudenzi stoi na czele Zespołu do Spraw Polski w strukturze DG ELARG i jest Główną Negocjator odpowiedzialną za negocjacje z Polską.

Sesje przeglądu prawa dotyczące działalności UE w drugim i trzecim filarze prowadzone były przez Komisję Europejską wraz z prezydencją i państwami członkowskimi. Zgodnie ze schematem sprawdzonym przy poprzednich rozszerzeniach Unii, prawodawstwo podzielono na trzydzieści jeden obszarów tematycznych. Dwadzieścia dziewięć obszarów zostało poddanych przeglądowi dwukrotnie: podczas wielostronnej i dwustronnej sesji przeglądu prawa.

Sesja wielostronna odbywała się z udziałem wszystkich delegacji państw kandydujących. Eksperti Komisji prezentowali podczas sesji kolejne akty prawne wchodzące w skład danego obszaru tematycznego.

Sesja dwustronna, na którą zapraszane były indywidualnie delegacje poszczególnych państw kandydujących, miała na celu zidentyfikowanie problemów wymagających dalszych rokowań. Dwustronne sesje przeglądu prawa poprzedzone były w Polsce spotkaniami, podczas których koordynowano polskie stanowiska odnośnie dat i trybu wdrożenia aktów prawa wspólnotowego w danym obszarze. W przypadku dziedzin, w których dorobek prawny jest bardzo rozbudowany, takich jak rolnictwo, ochrona środowiska oraz polityka transportowa, sesje przeglądu prawa – wielo- i dwustronne, odbywały się kilkakrotnie.

Sesje dwustronne przeglądu prawa rozpoczynały się przesłaniem przez Komisję Europejską listy przeglądu prawa, potocznie zwanej listą screeningową.

Po uzupełnieniu listy A o akty prawa narodowego odpowiadające aktom dorobku prawnego Wspólnot, sekretarz Zespołu Negocjacyjnego, w porozumieniu z przewodniczącym Zespołu, zwoływał spotkanie uzgodnieniowe z udziałem członka Zespołu, będącego jednocześnie przewodniczącym delegacji polskiej na sesje przeglądu prawa. Na podstawie ustaleń spotkania, opracowywane były wytyczne dla delegacji polskiej na sesje przeglądu prawa, zatwierdzane następnie przez przewodniczącego Zespołu Negocjacyjnego. Uzupełnione listy przeglądu prawa były przysyłane Komisji Europejskiej na dwa tygodnie przed planowaną sesją.

Gospodarzami sesji przeglądu prawa byli przedstawiciele Komisji Europejskiej. Delegacji unijnej przewodniczyła Główna Negocjator z Polską Françoise Gaudenzi. Za stołem negocjacyjnym zasiadali również urzędnicy z właściwych Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej. W przypadku przeglądu prawa poza obszarem filaru I, sesjom współprzewodniczyła prezydencja (filar II) oraz państwa członkowskie (filar III). Po zakończeniu sesji przeglądu prawa przygotowywany był projekt raportu Komisji z odbytych spotkań, który podlegał akceptacji państwa kandydującego.

Po zakończeniu przeglądu prawa w konkretnym obszarze przewodniczący delegacji polskiej przysyłał przewodniczącemu Zespołu Negocjacyjnego autoryzowaną dokumentację z sesji przeglądu prawa: dossier, zatwierdzone listy przeglądu prawa, wytyczne na sesję przeglądu prawa, sprawozdanie sekretarzy delegacji ze spotkania uzgodnieniowego, z sesji wielostronnej oraz dwustronnej przeglądu prawa. Dokumentacja jest gromadzona w zespole Głównego Negocjatora, gdzie stworzona została baza danych SCREENING, umożliwiająca wgląd do dokumentów. Z otrzymanych danych stworzono także bazę danych LISTA-A, zawierającą osta-

teczne wersje list przeglądu prawa. Dzięki temu możliwe jest sprawne wyszukiwanie aktów wspólnotowych, które powtarzają się w różnych obszarach<sup>19</sup>. Zgodnie z ustalonym harmonogramem, przegląd prawa z udziałem delegacji polskiej miał się zakończyć 1 lipca 1999 roku. Jednakże, ze względu na wyniki szczytu Rady Europejskiej w sprawie Agendy 2000 w marcu 1999 roku w Berlinie, Komisja zaproponowała dodatkowe sesje we wrześniu 1999 roku. Dotyczyły one obszarów negocjacyjnych „Rolnictwo” i „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych”. Ostatnia, zaległa sesja odbyła się 5 listopada 1999 roku. Dwa obszary negocjacyjne: „Instytucje” i „Inne” nie podlegały przeglądowi prawa.

Od początku 2000 roku realizowany był przegląd prawa polskiego pod kątem zgodności z dorobkiem prawnym Wspólnot uchwalonym po roku 1998. Odbywał się on według uproszczonej formuły, z zasady w formie pisemnej. Sekretarz Zespołu Negocjacyjnego koordynował przygotowanie list A, które, po zatwierdzeniu przez Zespół Negocjacyjny, przesyłane były do UE.

**II etap to negocjacje merytoryczne**, o ich rozpoczęciu decyduje Rada do Spraw Ogólnych, czyli minister spraw zagranicznych. Rozpoczynają się oficjalnie z chwilą przekazania państwu kandydującemu podczas Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej wspólnego stanowiska państw członkowskich. Jest ono przygotowywane w dwu etapach:

- 1) projekt opracowuje DG ELARG w porozumieniu z dyrekcjami generalnymi Komisji Europejskiej,
- 2) kierowany jest następnie do Rady Grupy do Spraw Rozszerzania w Sekretariacie Rady. Wynik jest akceptowany przez COREPER i przez Radę Unii Europejskiej.

Rezultatem przeglądu prawa była lista rozbieżności pomiędzy prawem krajowym i prawem wspólnotowym, która stanowiła podstawę do opracowania stanowiska negocjacyjnego. Stanowisko negocjacyjne jest propozycją rozwiązania tych rozbieżności, która określa proponowany kalendarz wdrażania prawa wspólnotowego do prawa krajowego. Zawiera wnioski o rozwiązania specjalne dla danego kraju, bądź postulaty wprowadzenia odpowiednich klauzul w Traktacie Akcesyjnym.

Proces prowadzący do przyjęcia stanowiska negocjacyjnego obejmował kilka etapów. Pierwszym z nich było przygotowanie projektu stanowiska negocjacyjnego przez podzespół zadaniowy. Zwykle opracowanie pierwszego projektu stanowiska zajmowało od dwóch tygodni do kilku miesięcy w zależności od stopnia złożoności obszaru. Projekt stanowiska negocjacyjnego składał się z dwóch zasadniczych części: stanowiska właściwego (synteza i uwagi szczegółowe) oraz uzasadnienia. Należy podkreślić, iż tylko stanowisko właściwe było po ostatecznym zatwierdzeniu przez rząd przesyłane Unii Europejskiej. Uzasadnienie stanowiło informacje poufną przygotowaną wyłącznie na potrzeby rządu.

Następnie projekt był przekazywany pod obrady Zespołu Negocjacyjnego. Zespół Negocjacyjny rozpatrywał projekt pod kątem strategii i taktyki negocjacyjnej, wprowadzając niezbędne poprawki. Przyjęty przez Zespół Negocjacyjny pro-

<sup>19</sup> J. Barcz, *Prawne aspekty...*, s. 406.

jekt stanowiska negocjacyjnego był kierowany do podzespołów zadaniowych nr 32 i 34, które miały za zadanie kolejno dokonanie oceny skutków społeczno-ekonomicznych oraz budżetowych zobowiązań zawartych w projekcie stanowiska. Po uwzględnieniu uwag podzespołów nr 32 i 34 Zespół Negocjacyjny ostatecznie przyjmował projekt stanowiska negocjacyjnego. Następnie było ono rozpatrywane przez Komitet Integracji Europejskiej, a w dalszej kolejności kierowane pod obrady Rady Ministrów. Rada Ministrów przyjmowała stanowisko negocjacyjne, które w ten sposób stawało się oficjalnym dokumentem rządowym. Na tym etapie treść stanowiska przedstawiana była opinii publicznej w formie skróconej (omówienie). Stanowisko negocjacyjne w wersji angielskiej było oficjalnie przekazywane prezydencji UE. W sumie procedura wypracowywania stanowiska negocjacyjnego zajmowała od dwóch miesięcy do około pół roku. Opisana procedura jest stosowana także w przypadku zmiany stanowiska negocjacyjnego.

Unia Europejska po zapoznaniu się ze stanowiskiem negocjacyjnym kraju kandydującego przygotowywała odpowiedź w formie stanowiska wspólnego (*common position*). Projekty stanowisk (*draft common position*) w sprawach związanych z kompetencjami Wspólnot były przygotowywane przez Dyрекcję do Spraw Rozszerzenia przy współpracy z innymi Dyrekcjami Generalnymi Komisji Europejskiej. W przypadku stanowisk w obszarach „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa” oraz „Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne” projekty stanowisk przygotowywała prezydencja UE w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi oraz Komisją Europejską. Projekt był następnie przedmiotem dyskusji na forum Grupy do Spraw Rozszerzenia Rady Unii Europejskiej. Dokument uzgodniony przez Grupę został zaakceptowany przez ambasadorów państw członkowskich przy UE na posiedzeniu COREPER-u, a następnie formalnie zatwierdzony przez Radę Unii Europejskiej.

Przyjęty tekst stanowiska UE był przedstawiany przez stronę unijną delegacjom krajów kandydujących na spotkaniu Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej na szczelbu szefów delegacji lub zastępców szefów delegacji, co stanowiło jednocześnie otwarcie negocjacji w danym obszarze.

Po otwarciu negocjacji państwo kandydujące przygotowuje i przedstawia stronie unijnej obszernie wyjaśnienie dotyczące kwestii poruszonych w stanowisku wspólnym UE oraz postępów w wypełnianiu zobowiązań negocjacyjnych – zwłaszcza postępów legislacyjnych oraz tych działań, które mają na celu stworzenie instytucjonalnych ram członkostwa. Projekt odpowiedzi na stanowisko wspólne UE przygotowuje członek Zespołu Negocjacyjnego odpowiedzialny za dany obszar we współpracy z właściwym podzespołem zadaniowym i zainteresowanymi resortami. Zespół porusza się przy tym w ramach mandatu, jakim jest stanowisko negocjacyjne. W przypadku konieczności wyjścia poza ustalenia zawarte wcześniej w stanowisku negocjacyjnym, nowe rozwiązanie przedstawia się Komitetowi Integracji Europejskiej jako projekt zmiany stanowiska negocjacyjnego zgodnie z procedurą opracowywania stanowiska negocjacyjnego. Po akceptacji Zespołu Negocjacyjnego odpowiedź na wspólne stanowisko UE jest przekazywana stronie unijnej przez przewodniczącego Zespołu Negocjacyjnego. Stanowi ona podstawę

do opracowania przez Komisję Europejską projektu zweryfikowanego stanowiska wspólnego UE (*revised common position*). Projekt ten zostaje przyjęty przez Radę UE jako aktualne wspólne stanowisko UE.

W momencie osiągnięcia przez strony zgodności stanowisk w danym obszarze, następuje tymczasowe zamknięcie negocjacji na ten temat. Oznacza to, że ustalenia zawarte w stanowiskach danego państwa i Unii Europejskiej uważane są za uzgodnione, choć mogą ulegać zmianom do momentu zamknięcia negocjacji we wszystkich innych obszarach negocjacyjnych. Całkowite zamknięcie negocjacji równocześnie we wszystkich obszarach nastąpi w końcowym etapie rokowań, po uzupełnieniu stanowisk o nowe akty dorobku prawnego UE, które powstają podczas negocjacji i po zweryfikowaniu pozycji przez obie strony.

Doświadczenia państw, które wcześniej przystąpiły do Unii Europejskiej pokazują, że jeszcze w czasie trwania procesu negocjacji Rada Unii Europejskiej rozpoczyna przygotowania projektu Traktatu Akcesyjnego wraz z właściwymi aneksami i protokołami. Projekt ten, odrębny dla każdego państwa ubiegającego się o członkostwo, jest następnie przedmiotem dyskusji na forum specjalnej grupy roboczej, w której skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, krajów kandydujących, Komisji oraz Sekretariatu Rady. Ostateczny tekst Traktatu zostaje przyjęty podczas ostatniego spotkania Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej.

Ratyfikacja Traktatu Akcesyjnego przez wszystkie państwa członkowskie oraz państwo kandydujące jest ostatnim etapem procesu akcesyjnego. Według procedury określonej w Traktacie z Maastricht, wymagana jest także zgoda Parlamentu Europejskiego.

Negocjacje akcesyjne podzielone są na 31 następujących obszarów negocjacyjnych: „Nauka i badania”, „Telekomunikacja i technologie informacyjne”, „Edukacja, kształcenie i młodzież”, „Kultura i polityka audiowizualna”, „Polityka przemysłowa”, „Małe i średnie przedsiębiorstwa”, „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa”, „Ochrona konsumentów i zdrowia”, „Statystyka”, „Stosunki zewnętrzne”, „Unia celna”, „Unia gospodarcza i walutowa”, „Energia”, „Polityka społeczna i zatrudnienie”, „Swoboda świadczenia usług”, „Kontrola finansowa”, „Swobodny przepływ towarów”, „Środowisko”, „Prawo spółek”, „Swobodny przepływ osób”, „Swobodny przepływ kapitału”, „Podatki”, „Instytucje”, „Rybołówstwo” oraz „Polityka transportowa”, „Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne”, „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych”, „Polityka konkurencji”, „Rolnictwo” oraz „Finanse i budżet”.

Niektóre obszary – ze względu na ich zakres – dzielone są zwykle na mniej obszerne działy (np. rolnictwo, ochrona środowiska, polityka regionalna i instrumenty strukturalne). W ostatnich dwóch obszarach – instytucje i sprawy inne, podczas dotychczasowych fal rozszerzenia negocjacje prowadzono na samym końcu. Nie były one skomplikowane i sprowadzały się do technicznego dopasowania postanowień traktatów ustanawiających Wspólnotę Europejską i Unię Europejską do nowej liczby państw członkowskich. Sytuacja zmieniła się zasadniczo podczas obecnego procesu rozszerzenia, m.in. ze względu na liczbę państw kandydujących. Stąd też – z jednej strony konieczne stało się „przygotowanie instytucjonalne” Unii

Europejskiej (co nastąpiło w Traktacie z Nicei), z drugiej zaś – deklaracja nr 20 Aktu końcowego dołączonego do Traktatu z Nicei (Deklaracja w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej), zawierająca propozycje alokacji miejsc w instytucjach i rozdziału głosów ważonych – z formalnego punktu widzenia jest wspólnym stanowiskiem państw członkowskich. W tej dziedzinie wspólne stanowisko zostało uzgodnione w sposób szczególny<sup>20</sup>.

Przebieg postępów dostosowania odbywa się w ramach spotkań instytucji stowarzyszeniowych utworzonych na mocy Układów Europejskich – Rada, Komitet i Wspólna Komisja Parlamentarna. Natomiast przebieg procesu rozszerzania po stronie UE stosunkowo późno i to pod naciskiem państw kandydujących. Ramy jej określono szczegółowo podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Helsinkach XII 1999 r. oprócz nadania statusu kandydata następnej grupie państw określono trzy wiodące reguły strategii negocjacji akcesyjnych:

- 1) proces akcesji ze wszystkimi odbywa się w tych samych ramach i wszystkie państwa kandydujące biorą udział w procesie akcesyjnym na tych samych prawach,
- 2) w toku negocjacji każdy z kandydatów będzie oceniany stosownie do indywidualnych postępów,
- 3) państwa kandydujące, które później rozpoczęły negocjacje akcesyjne mogą dołączyć z czasem do tych państw, które negocjacje prowadzą. Jest to zasada dyferencjacji w odniesieniu do państw kandydujących bądź zasada regat, kto lepszy ten pierwszy.

Istotne sprecyzowanie strategii rozszerzania zostało zawarte w propozycji Komisji Europejskiej przedłożonej 9 XI 2000 r. w dokumencie. „Strategia rozszerzenia. Raport Komisji Europejskiej o postępach krajów kandydujących na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej”. Proponowana strategia obejmowała następujące trzy zasadnicze elementy:

- 1) skoncentrowanie się w negocjacjach na konkretnych kwestiach związanych z postulowanymi okresami przejściowymi; w szczególności KE zapowiedziała, iż będzie – w przygotowaniu wspólnych stanowisk – dążyły do rozróżnienia czy postulowane okresy przejściowe są akceptowane, w których nadają się do negocjacji i w których są nie do przyjęcia,
- 2) określenie szczegółowej mapy drogowej w negocjacjach akcesyjnych,
- 3) ustalenia metody odłożenia na bok, polegającej na zamknięciu prowizorycznie danego obszaru negocjacyjnego przy wyłączeniu problemów szczególnie kontrowersyjnych propozycja wyszła od państw kandydujących /przejście od technicznej do politycznej fazy negocjacji.

Rada Europejska w Nicei zatwierdziła zaproponowaną przez KE strategię negocjacji akcesyjnych, nadając im charakter polityczny, o co zabiegały państwa kandydujące. Rozpoczynając realnie finalny etap procesu rozszerzania. Podczas spotkania w Laeken 14-15 XII 2001 r. RE podkreśliła następujące zasady finalnego etapu negocjacji akcesyjnych:

---

<sup>20</sup> Ibidem, s. 408.

- 1) skupieniu się na początku 2002 r na obszarach o znaczeniu finansowym, a KE została zobowiązana do przedłożenia propozycji wspólnych stanowisk w obszarach: rolnictwo, polityka regionalna i budżet,
- 2) podkreśliła znaczenie zasady dyferencjacji,
- 3) poszła o krok dalej niż KE w strategicznym dokumencie i określiła, że 10 państw (Cypr, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Słowacja, Czechy, Słowenia) mogą osiągnąć gotowość do uzyskania członkostwa 1 I 2004 r. ale decyzja zostanie podjęta pod koniec 2002 r.),
- 4) zobowiązała KE do sporządzenia specjalnego raportu w sprawie implementacji przez państwa planu działania na rzecz umacniania instytucji i przełożenia tego raportu RE podczas spotkania w Sewilli br. łącznie z raportami o postępie grupy państw, które będą mogły stać się członkami UE 1 I 2004 r.,
- 5) zapowiadała rozpoczęcie prac nad traktatem akcesyjnym w II poł. 2002 r.,
- 6) zobowiązała przedstawicieli greckiego i tureckiego Cypru do rozwiązania sporu w ramach określonych przez ONZ, jednocześnie KE zapowiedziała, że gdyby do rozwiązania problemu cypryjskiego nie doszło, Cypr grecki zostanie przyjęty do UE,
- 7) RE zapowiedziała możliwość rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Turcją oraz konkretnej mapy drogowej dla negocjacji akcesyjnych z Bułgarią i Rumunią<sup>21</sup>.

### Traktat akcesyjny

Traktat Akcesyjny jest umową międzynarodową zawieraną pomiędzy dotychczasowymi a nowymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej przedmiotem takiej umowy są warunki przyjęcia nowych członków i wynikające z tego przyjęcia dostosowania dotychczasowych traktatów, na których opiera się Unia. Dokument składa się z trzech zasadniczych części: Traktatu o przystąpieniu wskazanych państw do Unii Europejskiej (Traktatu), Aktu dotyczącego warunków przystąpienia tych państw (Akt akcesji) oraz Aktu końcowego. Traktat o przystąpieniu jest umową międzynarodową wielostronną, ponieważ po stronie unijnej stroną są wszystkie państwa członkowskie, jest to traktat sensu *stricto*.

Częścią składową Traktatu o przystąpieniu jest Akt o warunkach przystąpienia wraz z załączonymi protokołami. Oba te dokumenty stanowią traktat o przystąpieniu sensu *largo*. Należą one do prawa pierwotnego. Natomiast Akt końcowy wraz z zawartymi w nim deklaracjami nie jest częścią składową traktatu, ma on charakter polityczny i nie należy do prawa pierwotnego UE. Znaczenie prawne dokumentów zawartych w Akcie końcowym wynika z art. 31 ust 2 KWPT, zgodnie z jego brzmieniem oświadczenia zawarte w Akcie będą miały znaczenie prawnomiędzynarodowe przy interpretacji traktatu akcesyjnego sensu *largo*.

---

<sup>21</sup> Ibidem, s. 409.

Traktat akcesyjny jest zwięzłym dokumentem, składa się z preambuły oraz trzech art. Art. 1 reguluje trzy kwestie: ustanowienie członkostwa państwa w UE, odsyła do Aktu o warunkach przystąpienia, i potwierdza, że traktat należy do prawa pierwotnego. Art. 2 formułuje pewne wyjątki od generalnej zasady przynależności traktatu do prawa pierwotnego. Zgodnie z nim Traktat wejdzie w życie 1 maja 2004 r., pod warunkiem, że wszystkie państwa członkowskie i co najmniej jedno państwo kandydujące złożą depozytariuszowi, którym jest rząd Republiki Włoskiej, dokumenty ratyfikacyjne w terminie do 30 kwietnia 2004 r. W artykule 2 Traktatu przewidziana została specjalna procedura na wypadek, gdyby którekolwiek z państw nie złożyło wymaganych dokumentów ratyfikacyjnych w wyznaczonym terminie. Art. 3 zawiera typowe klauzule końcowe, m.in. określa języki autentyczne, depozytariusza. Zasadnicza treść merytoryczna projektu Traktatu akcesyjnego, czyli warunki przystąpienia oraz zmiany Traktatów, na których opiera się Unia, wynikające z przystąpienia, określone są w Akcie akcesji dołączonym do Traktatu, stanowiącym na podstawie art. 1.2 projektu Traktatu jego integralną część. Akt o warunkach przystąpienia jest bardzo obszerny. W przypadku Austrii, Szwecji i Finlandii składał się z 177 art. 19 załączników i 10 protokołów. Składa się z pięciu części:

- 1) zasad, warunków przystąpienia,
- 2) zmian w prawie pierwotnym w związku ze zmianami instytucjonalnymi,
- 3) zmian w prawie pochodnym,
- 4) postanowień końcowych,
- 5) postanowień dotyczących implementacji Aktu.

Akt końcowy składa się z licznych oświadczeń, wydanych wspólnie przez wszystkie państwa członkowskie i przystępujące ma znaczenie prawne przy interpretacji postanowień traktatu akcesyjnego. Należy do traktatu *sensu largo*.

Prace redakcyjne nad Traktatem akcesyjnym toczyły się od marca 2002 r. – równoległe do negocjacji. Dużo wcześniejsze rozpoczęcie prac miało m.in. na celu umożliwienie 10 państwom przystąpienie do Unii Europejskiej w maju 2004 r.

Prace toczyły się według ustalonej w 2001 roku procedury. Prezydencja hiszpańska powołała grupę roboczą, w której skład weszli przedstawiciele państw członkowskich, Komisji Europejskiej oraz Sekretariatu Rady. Po stronie polskiej odpowiedzialnym za całość prac był, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej (§ 2 ust. 1), Główny Negocjator, minister Jan Truszczyński. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych został powołany zespół roboczy ds. traktatu akcesyjnego, który koordynował prace poszczególnych resortów. Istotną rolę odgrywało również Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej, które pośredniczyło w kontaktach między Polską a instytucjami unijnymi. W Brukseli działała ponadto grupa konsultacyjna „korespondentów do spraw Traktatu” utworzona w wyniku porozumienia głównych negocjatorów z 10 państw przystępujących. Projekty zapisów były przygotowywane przez Sekretariat Rady UE i po uzgodnieniu z państwami członkowskimi, przekazywane państwom kandydującym. Po stronie polskiej propozycje zapisów były uzgadniane na szczeblu



podsekretarzy stanu odpowiedzialnych za sprawy integracji europejskiej. Projekty traktatowych zapisów wyników negocjacji były rozsyłane w wersji elektronicznej do wszystkich ministerstw oraz urzędów centralnych podlegających bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. W prace zespołu roboczego ds. traktatu akcesyjnego był również włączony przedstawiciel Rządowego Centrum Legislacji. Po podpisaniu Traktatu została uruchomiona w państwach członkowskich i państwach przystępujących procedura ratyfikacyjna. We wszystkich krajach członkowskich obowiązuje parlamentarna procedura przyjmowania Traktatu Akcesyjnego. Projekt Traktatu został udostępniony do wiadomości Sejmu RP w marcu br., a jego oficjalne przekazanie nastąpiło po podpisaniu, czyli 16 kwietnia br. Ze względu na znaczenie Traktatu rząd podjął działania, które umożliwiły polskiemu społeczeństwu zapoznanie się z jego treścią przed referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Traktat został przygotowany w języku angielskim – po zakończeniu procedury przygotowania tekstu został on sporządzony w 22 językach, czyli wszystkich językach urzędowych obecnych i nowych państw członkowskich. Po stronie polskiej – zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych – zgodę na podpisanie Traktatu akcesyjnego wyraża, w drodze uchwały, Rada Ministrów. Podpisanie Traktatu po stronie polskiej musi być poprzedzone następującymi działaniami wynikającymi z ustawy o umowach międzynarodowych: opracowanie tekstu uzasadnienia projektu Traktatu – do końca lutego; uzgodnienia międzyresortowe projektu Traktatu: 3-17 marca; przekazanie Sekretarzowi Rady Ministrów wniosku o udzielenie przez Radę Ministrów zgody na podpisanie Traktatu: 24 marca; uchwała Rady Ministrów udzielająca zgody na podpisanie Traktatu: 8 kwietnia; podpisanie Traktatu: 16 kwietnia br. Po podpisaniu Traktatu zostanie uruchomiona w państwach członkowskich i państwach przystępujących procedura ratyfikacyjna.